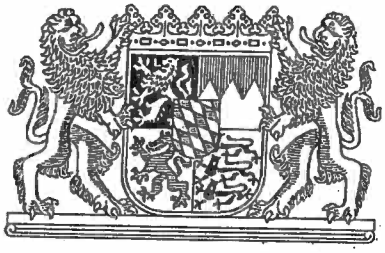
4 CE 20.1442
AN 4 E 20.973



Eingegangen
11. Aug. 2020
Stadt Nürnberg
Rechtsamt

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache
1.

2.

3.

4.

- Antragsteller -

bevollmächtigt zu 1 bis 4:

gegen

Stadt Nürnberg,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Rechtsamt
Hauptmarkt 16, 90403 Nürnberg,

- Antragsgegnerin -

wegen

Ausschussbesetzung
(Antrag nach § 123 VwGO);
hier: Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts Ansbach vom 5. Juni 2020,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 4. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof
den Richter am Verwaltungsgerichtshof
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof

ohne mündliche Verhandlung am **7. August 2020**
folgenden

Beschluss:

I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

II. Die Antragsteller tragen gesamtschuldnerisch die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

III. Der Streitwert wird unter Abänderung der erstinstanzlichen Festsetzung für beide Instanzen auf jeweils 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

1 Die Antragsteller, die auf der Liste einer Partei in den Stadtrat der Antragsgegnerin gewählt worden sind, begehren im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes eine Sitzverteilung in den Ausschüssen und Kommissionen des Stadtrats dahingehend, dass ihre Gruppe dort jeweils einen Sitz erhält.

2 In dem 70 Mitglieder umfassenden Stadtrat sind neben drei größeren Fraktionen (22, 18 und 14 Mandate) und der vierköpfigen Gruppe der Antragsteller noch acht weitere Listen mit einmal drei, zweimal zwei und fünfmal einem Mandatsträger vertreten.

3 Die in der konstituierenden Sitzung des Stadtrats mit 67 zu 4 Stimmen beschlossene Geschäftsordnung sieht vor, dass die Ausschüsse und Kommissionen jeweils 14 Sitze haben und nach dem Verfahren d'Hondt besetzt werden. Die Vertreter der acht Listen mit drei und weniger Mandaten schlossen sich zu zwei Ausschussgemeinschaften zusammen, die insgesamt fünf bzw. sieben Sitze repräsentieren und infolgedessen je

einen Sitz in den Ausschüssen und Kommissionen des Stadtrats erhielten; die Gruppe der Antragsteller ging bei der Sitzverteilung leer aus.

4 Die Antragsteller erhoben daraufhin Klage zum Verwaltungsgericht und beantragte zugleich den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel einer für sie günstigeren Sitzverteilung in den Ausschüssen und Kommissionen des Stadtrats. Von den kleineren Gruppierungen sei keine bereit gewesen, mit den Antragstellern eine Ausschussgemeinschaft zu bilden. Nur aufgrund des gewählten Berechnungsverfahrens nach d'Hondt und der Ausschussgröße von 14 Sitzen sei auf die Antragsteller kein Ausschusssitz entfallen. Die Bestimmung der Ausschussgröße und des Zählverfahrens sei, wie sich aus öffentlichen Äußerungen von Mandatsträgern der anderen Gruppen ergebe, ausschließlich dazu genutzt worden, die Antragsteller von den Ausschüssen fernzuhalten. Es müsse aber dasjenige Verfahren gewählt werden, das die Einhaltung des Spiegelbildlichkeitsgebots ermögliche; die Abbildung des Wählerwillens müsse durchgängig mit höchstmöglicher mathematischer Genauigkeit umgesetzt werden. Im vorliegenden Fall sei von einem Missbrauch von Gestaltungsmöglichkeiten auszugehen. Eine Regelung mit dem vorrangigen oder alleinigen Ziel, die Tätigkeit einer bestimmten politischen Gruppierung zu beeinträchtigen und sie als unerwünschte politische Kraft auszuschalten, verletze das Willkürverbot. Ein rechtlicher Mangel liege auch darin, dass die von den kleineren Gruppierungen gebildeten Ausschussgemeinschaften abgesehen von ihrer Aversion gegenüber den Antragstellern so gut wie keine Gemeinsamkeiten hätten; damit werde der Wählerwille grob verfälscht.

Die Antragsgegnerin beantragte die Ablehnung des Eilantrags und trug vor, den Mutmaßungen zu den Beweggründen der Entscheidungen über die Sitzverteilung werde widersprochen. Die gefundenen Lösungen seien keine „Verschwörung" zu Lasten der Antragsteller, sondern führten lediglich die Praxis der vergangenen Wahlperioden fort. Die Verteilung der Ausschusssitze erfolge seit jeher nach d'Hondt. In der letzten Wahlperiode hätten die Ausschüsse sogar nur aus 12 Mitgliedern bestanden. Dem Minderheitenschutz werde bereits durch die Möglichkeit zur Bildung von Ausschussgemeinschaften hinreichend Rechnung getragen. Ob und in welcher Form solche Gemeinschaften zustande kämen, sei den Wählergruppen überlassen.

6 Mit Beschluss vom 5. Juni 2020 lehnte das Verwaltungsgericht den Antrag ab. Für die Verwirklichung des in Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO normierten Grundsatzes der Spiegel-

bildlichkeit seien verschiedene Aspekte in Ausgleich zu bringen, namentlich das Mehrheitsprinzip, der Minderheitenschutz und die Effektivität der Ausschussarbeit. Bei der Wahl der Ausschussgröße sowie des Berechnungsverfahrens komme dem Stadtrat aufgrund der Organisationshoheit ein politischer Freiraum zu. Verboten sei allerdings eine Regelung, die sich gegen eine bestimmte politische Gruppierung richte mit dem alleinigen oder vorrangigen Ziel, ihre Tätigkeit zu beeinträchtigen und sie als unerwünschte politische Kraft auszuschalten. Eine solche missbräuchliche Schlechterstellung ergebe sich aber nicht schon aus der politischen Erklärung, mit einer bestimmten Gruppierung nicht zusammenzuarbeiten oder sie von den Ausschüssen fernhalten zu wollen, sondern nur aus einer mit dem Gesetz nicht zu vereinbarenden Gestaltung der Ausschussbesetzung. Eine solche unzulässige Gestaltung sei nach derzeitigem Sachstand nicht glaubhaft gemacht. Nach der Rechtsprechung gebe es keinen Anspruch auf Anwendung eines mathematisch vorzugswürdigen Verfahrens; vielmehr stehe dessen Auswahl im Ermessen der Gemeinde. Die Wahl des Verfahrens nach d'Hondt sei daher nicht zu beanstanden. Auch die gewählte Ausschussgröße begegne keinen rechtlichen Bedenken. Als Indiz gegen eine willkürliche Gestaltung sei insoweit anzumerken, dass die Größe der Ausschüsse gegenüber der vorherigen Wahlperiode von 12 auf 14 gestiegen sei. Die kleineren Gruppierungen hätten sich zu zwei Ausschussgemeinschaften zusammenschließen können, ohne das Willkürverbot und das Demokratiegebot zu verletzen. Dass der durch den Zusammenschluss zu einer Ausschussgemeinschaft nach Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO erlangte Sitz nicht mehr zugunsten der anderen Gruppierungen vergeben werde, sei eine rechnerisch notwendige Folge der gesetzlichen Regelung, die dem im Demokratieprinzip angelegten Gesichtspunkt des Minderheitenschutzes diene. Auch aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ergebe sich kein Verbot der Bildung von Ausschussgemeinschaften, sondern lediglich die Einschränkung, dass sich kleinere Gruppierungen nur zusammenschließen dürften, wenn sie sonst in den Ausschüssen nicht vertreten wären.

7 Mit ihrer Beschwerde gegen diese Entscheidung verfolgen die Antragsteller ihr Rechtsschutzbegehren weiter. Sie beantragen,

8 unter Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 5. Juni 2020 den Beschluss des Stadtrats der Antragsgegnerin vom 11. Mai 2020 betreffend die Ausschussbesetzung für nichtig zu erklären und anzuordnen, dass die Antragsgegnerin die Sitze in den 17 ständigen Ausschüssen und drei Kommissionen mit je 14 Mitgliedern in der Weise zu verteilen hat, dass

die Stadtratsgruppe der Antragsteller jeweils einen Sitz erhält, hilfsweise die Antragsgegnerin zu verpflichten, über die Besetzung der Ausschüsse ihres Stadtrats unter Zugrundelegung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu beschließen.

9 Die Antragsgegnerin beantragt,

10 die Beschwerde zurückzuweisen.

11 Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten verwiesen.

II.

12 1. Die Beschwerde der Antragsteller, die der Senat anhand der dargelegten Gründe prüft (§ 146 Abs. 4 Satz 1 und 6 VwGO), hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat den Eilantrag zu Recht abgelehnt.

13 a) Die Antragsteller tragen im Beschwerdeverfahren vor, bei einer Ausschussbesetzung mit 15 oder mehr Mitgliedern wäre ihre Stadtratsgruppe unabhängig von dem verwendeten Zählverfahren in den Ausschüssen vertreten. Bei einer Größe von 12 bis 14 Mitgliedern sei dies ebenfalls der Fall, sofern die Zählverfahren Hare/Niemeyer oder Sainte-Laguë/Schepers verwendet würden. Andere bayerische Städte mit weniger Einwohnern und Stadtratsmitgliedern als die Antragsgegnerin hätten größere Ausschüsse gebildet, so dass die Partei der Antragsteller dort bei der Sitzverteilung jeweils zum Zuge gekommen sei. Laut einer Expertenanhörung im bayerischen Landtag, die zur Einführung des Verfahrens Sainte-Laguë/Schepers im Kommunalwahlrecht geführt habe, sei das Verfahren nach d'Hondt am wenigsten geeignet, den Wählerwillen repräsentativ abzubilden. Nach dem aus der Verfassung folgenden Grundsatz der Spiegelbildlichkeit könnten die gewählten Mandatsträger verlangen, in den Ausschüssen in gleichheitsgerechter Weise an der Aufgabenerfüllung mitzuwirken. Dabei sei es aufgrund des Demokratiegebots eher hinzunehmen, dass die größte der betroffenen Fraktionen bei der Sitzverteilung etwas schlechter abschneide, als dass die kleineren Gruppen Sitze einbüßten oder gar völlig aus den Ausschüssen herausfielen. Es liege auf der Hand, dass die vorliegende Konstellation allein deshalb gewählt worden sei, um die Antragsteller von der Mitwirkung in der Ausschussarbeit auszuschließen; ver-

schiedene Vertreter der übrigen Fraktionen und Gruppen hätten sich in der konstituierenden Stadtratssitzung entsprechend geäußert. Die Bildung zweier Ausschussgemeinschaften von Gruppen, die im Stadtrat nur über einen, zwei oder drei Sitze verfügten und so gut wie keine Gemeinsamkeiten in ihren politischen Interessen hätten, sei rechtswidrig, weil damit der Wählerwille grob verfälscht werde und die Ausschüsse nicht mehr ein Spiegelbild der Mehrheitsverhältnisse im Rat darstellten. Derartige Zählgemeinschaften seien als solche weder vom Volk gewählt worden noch verfolgten sie über die Ausschusswahlen hinaus gemeinsame politische Ziele. Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO müsse daher verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass Gemeinderatsmitglieder, die weder auf der Liste einer politischen Partei noch auf einer Wählerliste zur Wahl gestanden hätten, sich nicht zwecks Entsendung gemeinsamer Ausschussvertreter zusammenschließen dürften.

14 b) Diese Ausführungen sind nicht geeignet, zugunsten der Antragsteller einen Anordnungsanspruch bezüglich der Mitwirkung in den Ausschüssen und Kommissionen des Stadtrats der Antragsgegnerin zu begründen und damit die angegriffene Eilentscheidung im Ergebnis in Frage zu stellen.

15 aa) Die vom Stadtrat der Antragsgegnerin festgelegte Zahl von jeweils 14 Sitzen in den Ausschüssen und Kommissionen ist rechtlich nicht zu beanstanden.

16 Die nach Art. 33 Abs. 1 Satz 1 GO in der Geschäftsordnung zu treffenden Entscheidungen über die Bildung von Ausschüssen, ihre Größe und das bei ihrer Besetzung anzuwendende Verfahren sind Ausdruck des Selbstorganisationsrechts der örtlichen Volksvertretung. Deren Regelungsermessen ist in Bezug auf die Mitgliederzahl und das Besetzungsverfahren nur insoweit gebunden, als nach Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO dem Stärkeverhältnis der im Rat vertretenen Fraktionen und Gruppen Rechnung zu tragen ist; jeder Ausschuss muss in seiner Zusammensetzung ein verkleinertes Abbild des Gemeinderats darstellen (BayVGH, U.v. 17.3.2004 – 4 BV 03.1159 – VGH n.F. 57, 49/50 = BayVBl 2004, 429; U.v. 8.5.2015 – 4 BV 15.201 – VGH n.F. 68, 112/114 = BayVBl 2015, 712 Rn. 28 m.w.N.).

17 Die Bestimmung der Ausschussgröße hat die notwendige Effektivität der Ausschussarbeit zu berücksichtigen. Ausschüsse als spezialisierte Unterorgane des Gemeinderats dienen der Beschleunigung der im Plenum vergleichsweise umständlichen Willensbildung. Der darin liegende Entlastungseffekt nimmt mit zunehmender Größe des

Gremiums ab. Daher muss die Zahl der Sitze nicht zwingend so bemessen werden, dass selbst kleinste Fraktionen oder Gruppen in den Ausschüssen vertreten sind (vgl. BVerwG, U.v. 9.12.2009 – 8 C 17.18 – NVwZ 2010, 834 = BayVBl 2010, 632 Rn. 29). Es obliegt vielmehr der kommunalpolitischen Einschätzung des Gemeinderats, bis zu welcher Größe eine zügige und sachgerechte Ausschussarbeit noch möglich erscheint (vgl. BVerfG, U.v. 13.2.2008 – 2 BvK 1/07 – BVerfGE 120, 82/121). Das Spiegelbildlichkeitsgebot wirkt dabei nur insoweit limitierend, als die Mitgliederzahl eines Ausschusses nicht so gering bemessen werden darf, dass ansehnlich große Fraktionen und Gruppen von vornherein von der Vertretung im Ausschuss ausgeschlossen werden (BayVGH, U.v. 17.3.2004 – 4 BV 03.1159 – VGH n.F. 57, 49/51 = BayVBl 2004, 429 m.w.N.; ebenso für die Zuerkennung des Fraktionsstatus im Landtag VerfGH, E.v. 30.4.1976 – Vf. 12-IV-75 u.a. – VerfGH 29, 62/91 = BayVBl 1976, 431; vgl. auch OVG RhPf, B.v. 15.5.2013 – 10 A 10229/13 – KommJur 2013, 292). Aus Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO folgt insoweit nur ein Verbot grober Verzerrungen (BayVGH, a.a.O.).

18 Gemessen daran bestehen gegen die von der Antragsgegnerin festgelegte Beschränkung auf jeweils 14 Ausschussmitglieder keine Bedenken. Die Regelung hat angesichts der Gesamtgröße des Stadtrats von 70 Sitzen (Art. 33 Abs. 2 Satz 3 GO) zur Folge, dass in den Ausschüssen jeweils ein Fünftel der Ratsmitglieder vertreten ist. Damit ist sichergestellt, dass unabhängig von dem gewählten Besetzungsverfahren alle größeren Fraktionen und Gruppierungen an der Ausschussarbeit beteiligt werden. Da nach der Rechtsprechung des Senats selbst einer Partei oder Wählergruppe, die 10 % der Gemeinderatssitze erlangt hat, kein genereller Anspruch auf eine Vertretung in den Ausschüssen zusteht (BayVGH, U.v. 7.10.1992 – 4 B 91.2372 – BayVBl 1993, 180/182), kann sich ein solches Recht für die Antragsteller mit ihrem Anteil von knapp 6 % der Stadtratssitze erst recht nicht ergeben. Die in der Beschwerdebegründung gezogenen Vergleiche zu anderen bayerischen Städten, in denen Ausschüsse mit einer größeren Zahl von Sitzen gebildet worden sind, stellen dieses Ergebnis nicht in Frage. An die von den dortigen Stadträten in Wahrnehmung ihres weiten Organisationsermessens getroffenen Entscheidungen ist die Antragsgegnerin nicht gebunden.

19 bb) Ebenfalls keinen rechtlichen Bedenken begegnet der Umstand, dass sich der Stadtrat der Antragsgegnerin bei der Sitzverteilung in den Ausschüssen für das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren entschieden hat.

20 Der Landesgesetzgeber hat zu dieser Frage keine näheren Vorgaben gemacht und insbesondere nicht das für die Kommunalwahlen neuerdings geltende Divisorverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers (vgl. Art. 35 Abs. 2 GLKrWG) verbindlich vorgeschrieben. Die kommunalen Gremien haben daher grundsätzlich die Auswahl unter den verschiedenen Berechnungsverfahren, die den aus dem Prinzip der repräsentativen Demokratie und aus dem Gebot der Wahlgleichheit folgenden ungeschriebenen Anforderungen gerecht werden (BayVGH. U.v. 17.3.2004, a.a.O., m.w.N.) Zu diesen verfassungsrechtlich zulässigen Verfahren gehört nach ständiger Rechtsprechung auch das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt (vgl. VerfGH, E.v. 10.6.1994 – Vf. 11-VII-94 – VerfGH 47, 154/156 = BayVBl 1994, 656; E.v. 26.10.2009 – Vf. 16-VII-08 – VerfGH 62, 198/202 ff. = BayVBl 2010, 140 m.w.N.; BayVGH, U.v. 17.3.2004, a.a.O.; B.v. 16.7.2009 – 4 ZB 09.26 – BayVBl 2010, 728 Rn. 13; ebenso BVerwG, B.v. 12.9.1977 – VII B 112.77 – DÖV 1978, 415; B.v. 14.10.1993 – 7 B 19.93 – BayVBl 1994, 375 f.).

21 Dass dieses Verfahren, das die größeren Fraktionen und Wählergruppen tendenziell begünstigt, aus mathematischer Sicht kritisiert wird, weil es die verfassungsrechtliche Zielvorgabe der Erfolgswertgleichheit nicht in gleichem Maße erfüllt wie etwa das in neuerer Zeit vielfach verwendete Verfahren Sainte-Laguë/Schepers (vgl. Rauber, NVwZ 2014, 626), ändert an dieser rechtlichen Beurteilung nichts (BayVGH, B.v. 20.3.2017 – 4 ZB 16.1815 – BayVBl 2018, 173 Rn. 12). Der Kommunalgesetzgeber hat, nachdem sich mit keinem der Verfahren eine exakte Spiegelbildlichkeit der Sitzverteilung erreichen lässt, ebenso wie der Verfassungsgeber darauf verzichtet, die örtlichen Volksvertretungen auf die Wahl des jeweils „bestmöglichen" Verfahrens festzulegen (vgl. BayVGH, U.v. 8.5.2015, a.a.O., Rn. 30; VerfGH, E.v. 26.10.2009, a.a.O., 206; VerfGH RhPf, U.v. 23.1.2018 – VGH O 17/17 – NVwZ-RR 2018, 546 Rn. 71 m.w.N.; Lohner/Ziegelmeier, BayVBl 2007, 481/487 f.; a. A. Schreiber, BayVBl 1996, 134 ff., 170 ff.). Erst recht besteht danach keine Verpflichtung, den kleinen Gruppen im Gemeinderat durch die Wahl eines sie besonders begünstigenden Auswahlverfahrens die Entsendung von Vertretern in die Ausschüsse zu ermöglichen (BayVGH, U.v. 20.3.2017, a.a.O., Rn. 14 m.w.N.; vgl. auch VerfGH, E.v. 30.4.1976, a.a.O., 95; BVerwG, B.v. 7.12.1992 – 7 B 49.92 – NVwZ-RR 1993, 209).

22 cc) Die von der Stadtratsmehrheit der Antragsgegnerin gewählte Kombination einer bestimmten Ausschussgröße mit dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren, die dazu geführt hat, dass die vierköpfige Stadtratsgruppe der Antragsteller bei der Sitzverteilung in den Ausschüssen leer ausgegangen ist, kann – jedenfalls nach bisherigem

Erkenntnisstand – nicht als Missbrauch rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten angesehen werden.

23 In der Geschäftsordnung des Gemeinderats getroffene Organisations- oder Verfahrensregelungen sind nach allgemeiner Auffassung willkürlich und daher unzulässig, wenn sie sich gegen eine bestimmte politische Gruppierung richten und das alleinige oder vorrangige Ziel verfolgen, deren Tätigkeit zu beeinträchtigen oder sie als unerwünschte politische Kraft auszuschalten (BayVGH, U.v. 16.2.2000 – 4 N 98.1341 – VGH n.F. 53, 64/68 = BayVBl 2000, 467 m.w.N.; B.v. 12.10.2010 – 4 ZB 10.1246 – BayVBl 2011, 269 Rn. 6; ebenso HessVGH, B.v. 4.8.1983 – 2 TG 40/83 – NVwZ 1984, 54; OVG SH, U.v. 15.3.2006 – 2 LB 48/05 – juris Rn. 55 ff.; Heusch, NVwZ 2017, 1325/1329). Ob eine solche vom Zweck der Geschäftsordnungsautonomie nicht mehr gedeckte diskriminierende Gestaltung des ratsinternen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses vorliegt, beurteilt sich nicht allein anhand der offiziellen Erklärungen jener Fraktionen und Wählergruppen, die sich mehrheitlich für die betreffenden Bestimmungen ausgesprochen haben. Von Bedeutung sind darüber hinaus die äußeren Umstände, die dem Erlass der Vorschriften zugrunde liegen, sowie die möglichen Sachgründe, die sich für das gewählte Regelungskonzept anführen lassen. Je stärker von einer bisher überwiegend akzeptierten Handhabung abgewichen wird und je gezielter die gewählte Verfahrensgestaltung auf einen bestimmten (Ausgrenzungs-)Effekt hin zugeschnitten erscheint, desto gewichtiger müssen die sachbezogenen Argumente sein, die das Vorgehen der Ratsmehrheit rechtfertigen.

24 Hiernach begegnen die von den Antragstellern angegriffenen Regelungen zur Ausschussbesetzung keinen durchgreifenden Bedenken. Dass die Zahl von jeweils 14 Ausschuss- bzw. Kommissionsmitgliedern und das Sitzverteilungsverfahren nach d'Hondt in der Geschäftsordnung ausschließlich oder primär zu dem Zweck festgeschrieben worden wären, die Stadtratsgruppe der Antragsteller von jeglicher Ausschussarbeit fernzuhalten, lässt sich weder den Äußerungen der Vertreter der übrigen Fraktionen und Gruppierungen mit ausreichender Klarheit entnehmen noch deuten objektive Indizien auf eine solche Intention hin. Dabei ist zu berücksichtigen, dass unstreitig schon in den vorangegangenen Wahlperioden das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren zur Anwendung gekommen ist und dass die Zahl der Ausschusssitze sogar von bisher 12 auf 14 erhöht wurde. Mit der letztgenannten Änderung haben sich die Chancen der kleineren Stadtratsgruppen, einen Ausschusssitz zu erhalten, deutlich erhöht; das Meinungsspektrum in den Ausschüssen wurde dadurch verbreitert. Dass

dieser minderheitenfördernde Effekt letztlich nicht der Antragstellerseite, sondern wegen des Zustandekommens zweier Ausschussgemeinschaften nur den noch kleineren Stadtratsgruppen zugutekam, war keine unmittelbare oder unvermeidbare Folge der getroffenen Regelungen, sondern beruhte lediglich auf den politischen Präferenzen der einzelnen Akteure. Es ist auch nicht erwiesen, dass die großen Stadtratsfraktionen, auf deren informeller Verständigung die beschlossene Geschäftsordnung letztlich beruht, von der Aufstockung der Ausschüsse abgesehen oder diese wieder rückgängig gemacht hätte, wenn sich aus den politisch sehr heterogenen Kleingruppen im Stadtrat am Ende keine zwei Ausschussgemeinschaften mit Anspruch auf eine Ausschussbeteiligung gebildet hätten und daher die Antragsteller zum Zuge gekommen wären.

25 dd) Auch mit dem im Beschwerdeverfahren erhobenen prinzipiellen Einwand gegen die Vergabe von Ausschusssitzen an die beiden im Stadtrat der Antragsgegnerin gebildeten Ausschussgemeinschaften können die Antragsteller ihrem Eilrechtsschutzbegehren nicht zum Erfolg verhelfen.

26 (1) Nach Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO können sich Gemeinderatsmitglieder zur Entsendung gemeinsamer Vertreter in die Ausschüsse zusammenschließen. Diese Art der Kooperation setzt nach allgemeiner Auffassung nicht voraus, dass im Rat oder in der Ausschussarbeit ein gemeinsamer, unter den Beteiligten abgestimmter Standpunkt vertreten wird. Es handelt sich vielmehr um reine ad-hoc-Bündnisse zu dem alleinigen Zweck, einen oder mehrere Vertreter in die Ausschüsse entsenden zu können (vgl. Laser, KommP BY 2006, 327; Papsthart, BayVBl 2016, 361/365; Wachsmuth in Schulz u.a., Kommunalverfassungsrecht Bayern, Art. 33 GO Anm. 7.1.; Prandl/Zimmermann/Büchner/Pahlke, Kommunalrecht in Bayern, Art. 33 GO Anm. 7). Allerdings muss die Vorschrift nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs insoweit einschränkend ausgelegt werden, als sie nur den Zusammenschluss von sogenannten Einzelgängern oder solchen Fraktionen oder Gruppen erlaubt, die ohne eine solche Verbindung keinen Sitz in einem Ausschuss erhalten würden (BayVGH, U.v. 26.11.1954 – 91 IV 54 – VGH n.F. 8, 5/9 ff.; U.v. 7.10.1983 – 4 B 83 A.1179 – VGH n.F. 36, 3/6 = BayVBl 1984, 77; B.v. 7.9.1994 – 4 CE 93.1567 – BayVBl 1995, 117/118; U.v. 17.3.2004, a.a.O., 58). Das Gesetz will lediglich die Mitarbeit von sonst nicht ausschussfähigen kleinen Gruppierungen in den Ausschüssen ermöglichen, nicht jedoch die Basis der dort ohnehin vertretenen Parteien oder Wählergruppen verstärken.

27 Dass in den Ausschüssen des Gemeinderats infolge des Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO auch lose Zusammenschlüsse von Mandatsträgern repräsentiert werden, die nicht auf einer gemeinsamen Liste gewählt worden sind und (typischerweise) keine übereinstimmenden kommunalpolitischen Anliegen verfolgen, stellt eine vom Gesetzgeber in Kauf genommene Konsequenz dieser Regelung dar. Die damit verbundene partielle Abweichung vom Prinzip der Spiegelbildlichkeit ist entgegen der Auffassung der Antragsteller verfassungsrechtlich zulässig und zwingt daher jedenfalls im Regelfall nicht zu einer restriktiven Auslegung der Vorschrift.

28 Wie das Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich festgestellt hat, folgt allerdings aus dem in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG enthaltenen Grundsatz der demokratischen Repräsentation, dass auch Ratsausschüsse nicht unabhängig von dem Stärkeverhältnis der Fraktionen besetzt werden dürfen, über das die Gemeindebürger bei der Wahl der Ratsmitglieder mitentschieden haben (BVerwG, U.v. 10.12.2003 – 8 C 18.03 – BVerwGE 119, 305/308 = BayVBl 2004, 344, vgl. Burgi, Kommunalrecht, 6. Aufl. 2019, § 12 Rn. 11). Da die Ausschüsse als verkleinerte Abbilder des Plenums dessen Zusammensetzung und das darin wirksame politische Meinungs- und Kräftespektrum widerspiegeln müssen, können nachträglich gebildete bloße Zählgemeinschaften, die als solche weder vom Volk gewählt worden sind noch gemeinsame politische Ziele verfolgen, nicht Grundlage der Sitzverteilung in den Ausschüssen sein (BVerwG, U.v. 10.12.2003, a.a.O.). Politische Mehrheiten, die sich erst nach der Wahl in der Gemeindevertretung durch fraktionsübergreifende Absprachen gebildet haben, können der Ausschussbesetzung nicht zugrunde gelegt werden (BVerwG, U.v. 9.12.2009, a.a.O., Rn. 22).

29 Diese höchstrichterliche Rechtsprechung bezieht sich indes auf Fälle, in denen Fraktionen, die aufgrund ihrer Größe ohnehin in den Ausschüssen vertreten waren, sich zwecks Gewinnung zusätzlicher Sitze auf einen gemeinsamen Wahlvorschlag geeinigt oder eine entsprechende Koalitionsvereinbarung getroffen hatten. Eine Zählgemeinschaft seitens der Mehrheit darf, wie das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt hat, die Zusammensetzung der Ausschüsse nicht zu Lasten einer Minderheit ändern; ansonsten würde der Minderheitenschutz missachtet, dem die Bestimmungen über die Ausschussbesetzung dienen (BVerwG, U.v. 10.12.2003, a.a.O.). Damit wird die Verfassungsmäßigkeit des Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO, der die Bildung von Zählgemeinschaften nach zutreffendem Verständnis nur solchen Mandatsträgern erlaubt, die anderenfalls nicht in den Ausschüssen vertreten wären, nicht prinzipiell in Frage gestellt (Randak, BayVBl 2004, 705/713; Lohner/Ziegelmeier, BayVBl 2007, 481/486; a. A.

Lange, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2019, 353 f.). Denn die Vorschrift dient gerade dem Schutz der Minderheiten, indem sie jenen Ratsmitgliedern, die mangels Zugehörigkeit zu einer größeren Gruppierung von jeglicher Ausschussarbeit ausgeschlossen wären, die Chance eröffnet, sich mit anderen zu verbünden und dadurch einen Ausschusssitz zu erlangen. Gehen die an eine Ausschussgemeinschaft vergebenen Sitze, wie es der Regelfall sein dürfte, zu Lasten von Fraktionen oder Wählergruppen, die danach weiterhin in den Ausschüssen vertreten sind, so wird nur deren jeweiliger Stimmenanteil entsprechend verringert, während das grundsätzliche Recht auf Mitwirkung in den Ausschüssen unberührt bleibt. Diese eher geringfügige Abweichung vom Grundsatz der Spiegelbildlichkeit erscheint in Anbetracht des verfassungsrechtlich legitimen Ziels einer punktuellen Einbindung der im Rat vertretenen Minderheiten hinnehmbar.

30 (2) Anders dürfte sich die rechtliche Beurteilung darstellen, wenn durch die Bildung einer Ausschussgemeinschaft nach Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO eine in den Gemeinderat gewählte Fraktion oder Wählergruppe, die bis dahin nach dem gewählten Zuteilungsverfahren einen Ausschusssitz beanspruchen konnte, keinen Sitz mehr erhält und daher von jeglicher Ausschussarbeit ausgeschlossen wird. Zu der damit verbundenen verfassungsrechtlichen Problematik, die sich im vorliegenden Fall beispielhaft stellt, in der Beschwerdebegründung aber nicht ansatzweise thematisiert worden ist, kann zwar abschließend erst im anhängigen Hauptsacheverfahren Stellung genommen werden. Angesichts der von den Beteiligten ersichtlich zugrunde gelegten bisherigen Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs besteht jedoch bereits jetzt Anlass zu entsprechenden Klarstellungen.

31 Im Jahr 2004 hat der Senat in einer – nicht entscheidungstragenden – Urteilspassage ausgeführt, der Zusammenschluss zu einer Ausschussgemeinschaft werde nicht dadurch unzulässig, dass infolgedessen bei der Sitzverteilung eine „an sich" im Ausschuss vertretene Gruppe ihren einzigen Sitz verliere und dort nicht mehr repräsentiert sei; diese Folge sei in der gesetzlichen Regelung über Ausschussgemeinschaften zwangsläufig angelegt und im Interesse des Minderheitenschutzes gerechtfertigt (BayVGH, U.v. 17.3.2004, a.a.O., 59; zustimmend Rauber, a.a.O., 714). Gegen diese Rechtsauffassung bestehen insbesondere im Hinblick auf die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts durchgreifende Bedenken. Denn danach darf die Zulassung gemeinsamer Besetzungsvorschläge nicht die Möglichkeit eröffnen, andere Fraktionen, die entsprechend dem Spiegelbildlichkeitsgrundsatz bei der Ausschussbesetzung berücksichtigt werden müssten, hiervon auszuschließen (BVerwG, U.v. 9.12.2009, a.a.O., Rn. 25).

32 Diese Rechtsprechung ist auch bei der Auslegung des Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO zu berücksichtigen. Der aus dem verfassungsrechtlichen Gebot der demokratischen Repräsentation folgende Grundsatz einer den Stärkeverhältnissen im Gemeinderat Rechnung tragenden Ausschussbesetzung (Art. 33 Abs. 1 Satz 2 GO) lässt zwar in gewissem Umfang Durchbrechungen zu, die darauf abzielen, Minderheitenpositionen in den Gemeinderatsausschüssen stärker zu berücksichtigen. Die damit angestrebte Verbreiterung des von den Ausschussmitgliedern vertretenen Meinungsspektrums kann aber nur erreicht werden, wenn der an die kleineren Gruppen abgegebene Sitz von einer Fraktion oder Wählergruppe stammt, die weiterhin in den Ausschüssen vertreten ist. Die vollständige Verdrängung der kleinsten „an sich" ausschussfähigen Gruppe zugunsten einer bloßen Zählgemeinschaft von noch kleineren Gruppierungen kann dagegen nicht mehr als Instrument des Minderheitenschutzes angesehen werden. Denn damit wird einer Ratsminderheit, der nach der festgelegten Ausschussgröße und dem gewählten Verteilungsverfahren nur ein einziger Sitz in den jeweiligen Ausschüssen zusteht, jede Möglichkeit der Mitwirkung in den Gemeinderatsausschüssen genommen.

33 In dem gänzlichen Ausschluss aus den Ausschüssen liegt eine erhebliche und sachlich nicht zu rechtfertigende Beeinträchtigung des Grundsatzes gleicher Repräsentation, der sich aus der Erfolgswertgleichheit der kommunalen Wählerstimmen ergibt (BVerwG, a.a.O.). Der damit verbundene Eingriff in das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe an der Willensbildung der örtlichen Volksvertretung ist auch nicht deshalb als weniger gewichtig anzusehen, weil es der betroffenen Fraktion oder Wählergruppe, die ursprünglich aus eigener Kraft ausschussfähig war, nunmehr freisteht, sich ihrerseits mit anderen Gruppen zu einer Ausschussgemeinschaft zusammenzuschließen oder sich einer bestehenden Ausschussgemeinschaft anzuschließen (so aber BayVGH, U.v. 17.3.2004, a.a.O.). Denn es darf nicht von der Kooperationsbereitschaft konkurrierender (kleinerer) Gruppen im Gemeinderat abhängig gemacht werden, ob eine Ratsminderheit, die aufgrund ihrer Größe alle Voraussetzungen für die Zuteilung von Ausschusssitzen erfüllt, ihr Recht auf Teilhabe an der Ausschussarbeit tatsächlich wahrnehmen kann. Die Vorschrift des Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO bedarf daher einer verfassungskonformen Auslegung dahingehend, dass die Bildung von Ausschussgemeinschaften kleinerer, ansonsten nicht in den Ausschüssen vertretener Gruppen nur insoweit zur Vergabe von Ausschusssitzen führen darf, als damit nicht eine größere Gruppe den einzigen ihr zustehenden Sitz verliert.

34 2. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2, § 159 Satz 2 VwGO, die Entscheidung zum Streitwert aus § 47, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 1, § 63 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 GKG i.V.m. Nr. 1.5, 22.7 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Da in dem Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung wegen der noch bis zum 30. April 2026 reichenden Dauer der Wahlperiode allenfalls für einen untergeordneten Zeitraum eine Vorwegnahme der Hauptsacheentscheidung zu sehen wäre, kommt hier eine Anhebung des Streitwerts auf den vollen Regelstreitwert nicht in Betracht.

35 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

BAYERISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF

Beglaubigt (§§ 56 Abs. 2 VwGO, 317 Abs. 1 S. 1 u. 2, Abs. 2 ZPO)
München, 10.08.2020

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle